

4. Скиба М. В. Приватизація як інструмент структурних перетворень в економіці України: поняття, основні проблеми та шляхи їх вирішення / М. В. Скиба // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України : науковий журнал. – 2010. № 4. – 125- 133.

Касинюк Л. А., доц.,
*Харківський національний університет
будівництва та архітектури, Україна*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ІСТОРІЯ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

«...Народи всі живуть сьогодні,
А ми живем напередодні.
Ми на горі чи у безодні?
Ні тут, ні там – напередодні.
В нас реформаторів три сотні.
Реформи де? Напередодні...»

Євген Рибчинський

Місцеве самоврядування – це місцеве самоуправління, здійснюване самостійно населенням певної територіальної одиниці. Поняття «місцеве самоврядування» вперше запровадив прусський юрист Рудольф Гнейст в середині ХІХ століття стосовно британських муніципальних органів. В наш час інститут місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак демократії.

Історія демократії починалася саме з безпосередньої демократії. Вона має глибокі історичні корені, сягає в період, коли питання спільного життя обговорювались на загальних зборах роду чи племені, а для поточного управління обирались вожді, старійшини тощо.

Місцеве самоврядування в Україні має свою історію. Вважають, що першими державними утвореннями, які будувались на засадах самоврядування ще у VII – VI ст. до н.е. були міста Північного Причорномор'я – Олівія, Тіра, Пантікапрей. За часів Київської Русі форми місцевого самоврядування склалися на основі звичаєвого права, а найважливіші питання місцевого життя вирішувалися на міському вічі. Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська громада-верв. На українських землях, які увійшли до Великого князівства Литовського, місцеве самоврядування існувало у формі війтівств. Війтів обирали на міському вічі, котре називалося: «громада», «копа», «купа».

Подальший розвиток місцевого самоврядування пов'язаний із Магдебурзьким правом. Вважається, що його основні принципи були вперше застосовані в німецькому місті Магдебург (звідси і назва). Магдебурзьке

право звільняло міста від влади феодала і держави. Їх мешканці керувались власними законами, обирали представницькі органи - ради.

Протягом XIV-XVII століть на території України налічувалось до 400 міст і містечок, які мали Магдебурзьке право. Їх мешканці обирали магістрат – адміністративний і судовий орган самоврядування, що складався із двох колегій: міської ради і лави (судового органу). До складу міської ради обиралися радці. Їх кількість коливалася від 6 до 24 осіб. Зі свого складу радці обирали бургомистра (або кілька бургомістрів), які головували на засіданнях ради. Рада була головним органом самоврядування, обирала або призначала лавників(суддів) і вйта (головного суддю). Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан та феодалів. Боротьба зі зловживаннями магістратів призвела до виникнення наприкінці XVI ст. особливих органів контролю за фінансовою діяльністю міської ради. Наприклад, у Львові була створена «комісія 40 мужів», до якої входили двадцять осіб від купецтва і двадцять від ремісників [1, с. 23].

Надавши певних рис західноєвропейського міського устрою організації самоврядності українських міст, Магдебурзьке право стало одним із важливих чинників зближення України з Західною Європою.

Якщо Магдебурзьке право належить до західної політичної культури, то військово-адміністративне самоврядування та полково-сотенний устрій – явище українське. Уся територія на лівому та правому берегах Дніпра, яка складала близько 250 тис. м. кв., була поділена на 16 військових округів або полків, які відповідали полкам як структурним підрозділам козацького війська. Полковники, які командували трьох-п'ятитисячними полками, були головними адміністративними і судовими урядниками в мирний час. Сотники виконували як адміністративну, так і військову функції. В окремих містечках і селах влада належала козацькому атаманові. На верхівці цієї системи стояв гетьман, який теоретично підпорядковувався козацькій Генеральній Раді, що його обирала. Слід зазначити, що втручання військової адміністрації в господарські і судові справи населення та відновлення ними кріпацтва на селі, викликало наприкінці XVII століття різке незадоволення правлінням козаків. Незадоволені жителі окремих сіл і міст Лівобережної України почали шукати допомогу у російського царя. «Допомога», яку ретельно готували протягом кількох десятиліть, не забарилася.

Процес ліквідації українських форм місцевого самоврядування започаткував договір між Україною і Московською державою 1654 року. У XVIII, XIX та на початку XX століть відбувалось «нещадне хижацьке винищення всього українського, яке не обминуло і місцеве самоврядування»[2, с. 62]. У 1831 році інститут місцевого самоврядування був скасований, остання його твердиня – місто Київ – протримався ще три роки.

Спробу реорганізувати місцеве самоврядування здійснено в Україні за часів УНР. Проте конституційні положення II Універсалу і Конституції УНР 1918 року реалізовано не було.

У Радянському Союзі місцеве самоврядування вважалося буржуазним інститутом і не дістало законодавчого закріплення. Ще понад сто років тому професор О. Яценко зазначав, що держава, знищуючи усі сліди місцевого самоврядування, неминуче сприяє власному занепаду і зникненню.

Значним кроком уперед було прийняття у 1985 році Всесвітньої декларації місцевого самоврядування. В ній визначено основоположні принципи та конституційні основи місцевого самоврядування, які повинні впроваджуватись у практику в усьому світі.

Початком нової історії місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів в Українській РСР та місцеве самоврядування». Закон базувався на теорії дуалізму: місцеві Ради визнавались органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування» від 26.03.1992р. намітила відхід від дуалістичної теорії і запропонувала інститут місцевого і регіонального самоврядування. Територіальною основою місцевого самоврядування визнавались село, селище, місто, а регіонального – район, область.

Конституція України 1996 року (розділ XI) відкрила новий простір подальшого становлення місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції (ст.140) місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Роль місцевого самоврядування не обмежується національними межами. Зростає розуміння, що у світі усе тісно пов'язано. Фундаментальні принципи функціонування місцевої влади знайшли своє закріплення у положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року, яку Верховна Рада ратифікувала у 1997 році. Це той документ, який окреслює шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. В його основу покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, які немає сенсу передавати наверх. При приєднанні до Хартії кожна з держав, дотримуючись європейських стандартів і виходячи із власних потреб та традицій, має виробити свою національну модель самоврядування. При цьому національні риси не втрачаються, а набувають ще більшого значення [3, с. 142].

Реформування місцевого самоврядування – це нагальна потреба для України, є однією з тих реформ, які реально змінять країну. Мета реформи – зробити так, щоб кожна громада, село, селище, місто мали свій повноцінний бюджет, щоб кожен мешканець міг впливати на прийняття рішень. Якщо оживе громада, то оживе і держава. 1 квітня 2014 року на засіданні Уряду України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і

територіальної організації влади в Україні. Вона розрахована на 2014-2017 роки[4].

Основними напрямками запропонованої реформи влади є:

1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування і виконавчої влади, запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою: базовий рівень (громада), районний рівень (район), регіональний рівень (АР Крим, області, м. Київ, м. Севастополь). Зміни торкнуться базового і районного рівнів. Сьогодні більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість, слабку матеріально-фінансову базу неспроможні виконувати свої повноваження, тому Верховною Радою 05 лютого 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого сусідні міські, сільські і селищні ради в межах області можуть об'єднуватися в одну громаду, яка матиме визначений адміністративний центр з урахуванням якості і доступності публічних послуг[5].

2. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Найбільш важливі повноваження слід передати на рівень громади. Це – шкільна та дошкільна освіта, первинна медична та швидка допомога, комунальне господарство, охорона правопорядку, соціальний захист, пожежна охорона тощо.

3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними функціями. Після ліквідації державних адміністрацій і набрання чинності змін до Конституції України щодо децентралізації влади вводиться інститут префектів, які будуть наглядати за конституційністю і законністю рішень органів місцевого самоврядування та матимуть право зупиняти дію незаконних актів органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду. На посаду префекта особа обиратиметься за конкурсом, а призначатися і звільнятися Президентом за поданням Уряду. Щоб не було зловживань, префекти працюватимуть 3 роки, а далі – ротація.

4. Забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі їх участь в загальнодержавних податках. Податки стають основою місцевого бюджету, вони ідуть на ремонт доріг, школи, охорону правопорядку тощо. Це умова розвитку місцевої економіки, малого та середнього бізнесу, з'являються нові робочі місця та надходження до бюджету. Механізм розподілу податків визначають зміни до Бюджетного кодексу України.

5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди повинні розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме влада, чи покращиться їхнє життя, чи ні. З метою контролю за органами місцевого самоврядування у Європі запроваджується «SmartCity» («розумне місто»), який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. Такі прості речі, як електронні

опитування громадської думки, дають змогу враховувати думку громадян при плануванні місцевого розвитку. Перші кроки в такому напрямку зроблено у Вінниці. Через реалізацію низки проектів в ІТ-технологій: кілька років діє Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», створено відділ оперативного реагування «Цілодобова варта», реалізовано сервіс «Мапа звернень громадян», введено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо.

Завершення реформи залежить від політичної волі. Уже підготовлені і направлені в парламент пропозиції щодо змін до Конституції України. Весь пакет документів напрацьовується депутатами і буде спрямовано до Верховної Ради.

Реформування у сфері місцевого самоврядування може дати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства. Прикладом є реформи Польщі, здійснені урядом Тадеуша Мазовецького на початку 90-х років. Польський публіцист С. Братковський зазначав: «Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динаміт та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною» [6, с. 6].

Важливим чинником в реформуванні системи органів місцевого самоврядування є вияв громадської активності. Віра громадян у всемогутність держави, упевненість в тому, що саме держава має вирішувати усі проблеми, повинні залишатися в минулому. Пасивність провокує зниження якості реформ. Чим активніше громадяни будуть відстоювати власні інтереси, тим відповідальнішим стане політикум.

ЛІТЕРАТУРА

1. Страхов М.М. Міське самоврядування на засадах Магдебурзького права в Україні у XIV–XVII ст. / М. М. Страхов // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – 301 с.
2. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні / І. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – № 2, квітень – червень. – 2013. – С.62-67.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред.М.О.Пухтинського, В.В.Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.№333-р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу : zakon.rada.dov.ua|do|333-2014.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р, №157-VIII // ВВР -2015, №13.
6. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решевець // Територіальна громада: управління розвитком: за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Констант, 2013. – С. 5-14.